



建纬大湾区法律服务平台

CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

# 深圳城市更新政策 与土地整备月报

贺倩明 主 编      2025.01

## 主编介绍



### 贺倩明 博士

建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人,中国政法大学经济法学博士、香港中文大学EMBA,长期专注于房地产与城市更新法律研究和法律实务,深度参与粤港澳大湾区三百多个城市更新(“三旧”改造)项目。

兼任深圳市华勤城市更新研究院院长、中国政法大学房地产法研究中心执行主任、中国人民大学律师学院客座教授、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会政策与法律专业委员会副主任委员、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会前期工作专委会副主任委员、深圳市城市更新开发企业协会政策与法律专业委员会主任委员、深圳市城市更新开发企业协会城市更新行业调解中心主任、东莞市城市更新协会前期工作专业委员会主任委员、深圳市人大常委会立法调研基地立法专家、深圳国际仲裁院仲裁员等。

主编出版国内首本城市更新专著《城市更新改造项目与法律实务操作指引》,主编《东莞市城市更新政策白皮书》《城市更新政策白皮书》《城市更新政策白皮书增补版》《地产与工程法律观察年刊》《深·穗·莞城市更新年度观察(2020)》等书籍、刊物或杂志。贺倩明律师深度参与深圳市、东莞市以及广东省城市更新(“三旧”改造)领域等相关立法活动,参与深圳市土地交易中心关于深圳市土地二级市场交易制度优化研究课题、联合深圳市城市更新开发企业协会开展深圳市城市更新十周年政策评估调研课题,负责东莞市城市更新“工改工”政策评估调研课题、东莞市城市更新前期服务商工作指引及拆迁补偿操作指引调研课题,承接《关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见》《深圳市龙岗区旧住宅区拆除重建类城市更新项目公开选择市场主体实施细则》《深圳市龙岗区重点更新单元公开选择市场主体实施细则》等政策制定课题,在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果。

## | 建纬大湾区城市更新业务中心介绍

建纬城市更新业务中心由建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人贺倩明博士领衔创立,致力于为粤港澳大湾区提供存量土地开发专业法律服务。该中心发起设立城市更新非盈利性研究机构——华勤城市更新研究院,充分整合规划、财务、金融、产业等跨界专业精英资源,能够为城市更新项目复杂问题提供切实可行的解决方案。

建纬城市更新业务中心服务对象包括开发企业、金融机构、政府部门等,累计为粤港澳大湾区超过300个项目提供法律服务,包含城市更新、土地整备利益统筹、棚户区改造、行政征收等不同类型,涵盖各种类型项目的不同阶段。

建纬城市更新业务中心发布首部《城市更新政策白皮书》《城市更新年度观察》,创办“粤港澳大湾区城市更新高峰论坛”,出版《城市更新操作指引与法律实务》专著,深入参与广东省,特别是深圳市、东莞市城市更新领域等立法、政策制定、课题研究等工作,在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果,在业内具有广泛的影响力,是存量土地再开发法律服务领跑者。

CITY  
DEVELOPMENT  
LAW FIRM

# 深圳城市更新与土地整备政策月报【2025·01】

新年伊始，国家、广东省以及深圳市、区层面发布了多项更新整备重要政策，为更新整备提供政策引导。

国家层面：自然资源部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局发布《土地储备管理办法》，加强和规范土地储备管理，提供建设用地支撑和保障能力；住房和城乡建设部办公厅发布《住房和城乡建设部办公厅关于加强保障性住房和城中村改造安置房建设质量监管的通知》，全面加强保障性住房和城中村改造安置房的建设质量监督管理，旨在建设让人民群众满意的好房子。

广东省以及深圳市、区层面：广东省自然资源厅发布《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知》，进一步规范广东省土地征收成片开发工作，切实保障被征地农民合法权益；《深圳市工业区块线管理办法（修订征求意见稿）》旨在进一步发展壮大“20+8”战略性新兴产业集群和未来产业，强化“20 大先进制造业园区”“工业上楼”等产业空间供给保障；福田、南山、罗湖、龙岗、龙华、宝安、坪山、大鹏新区等各区亦针对股份合作公司及国有资产监管、保障性租赁住房管理、创新型产业用房管理、土地综合整治等方面颁布新政或延长现有政策的有效期。

为协助城市更新土地整备市场参与者和关注者了解深圳市更新整备市场发展，紧跟深圳市更新整备政策及市场动态，建纬（深圳）律师事务所搜集整理 2025 年 1 月国家级、广东省级以及深圳市区两级的城市更新、土地整备法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为更新整备市场的参与者和关注者提供参考。

## 目 录

### 1、月度政策总览（共 18 则）

国家级政策 5 则，广东省级政策 1 则，深圳市级政策 4 则，深圳区级政策 8 则。

2、重点政策梳理及解读（共 3 篇）

- 《土地储备管理办法》
- 《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知》
- 《深圳市工业区块线管理办法（修订征求意见稿）》

3、行业热点资讯（共 6 则）

李强总理主持召开国务院常务会议研究推进城市更新工作

国家统计局公布 2024 年全国房地产市场基本情况

全国城市更新工作部署视频会议指出：大力实施城市更新，有力有序有效推进城市更新重点任务

2024 年全国实施城市更新项目 6 万余个，完成投资约 2.9 万亿元

央行：加强房地产金融宏观审慎管理，支持房地产发展新模式

财政部：在 2025 年新增发行专项债额度内，地方可根据需要统筹安排用于土地储备和收购存量商品房

一、月度政策总览

| 序号  | 发布时间         | 政策名称                                    | 文号           | 发布机构       |
|-----|--------------|-----------------------------------------|--------------|------------|
| 国家级 |              |                                         |              |            |
| 1   | 2025. 01. 07 | 《住房城乡建设部办公厅关于加强保障性住房和城中村改造安置房建设质量监管的通知》 | 建办保〔2024〕62号 | 住房城乡建设部办公厅 |

|      |              |                                       |                  |                                                                         |
|------|--------------|---------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 2    | 2025. 01. 07 | 《全国统一大市场建设指引（试行）》                     | 发改体改〔2024〕1742 号 | 国家发展改革委                                                                 |
| 3    | 2025. 01. 14 | 《美丽城市建设实施方案》                          | 环综合〔2025〕1 号     | 生态环境部、中央宣传部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部、文化和旅游部、中国人民银行、国家数据局 |
| 4    | 2025. 01. 22 | 《土地储备管理办法》                            | 自然资规〔2025〕2 号    | 自然资源部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局                                             |
| 5    | 2025. 01. 25 | 《古树名木保护条例》                            | 国务院令 第 800 号     | 国务院                                                                     |
| 广东省级 |              |                                       |                  |                                                                         |
| 6    | 2025. 01. 06 | 《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知》        | 粤自然资规字〔2024〕7 号  | 广东省自然资源厅                                                                |
| 深圳市级 |              |                                       |                  |                                                                         |
| 7    | 2025. 01. 10 | 《深圳市物业专项维修资金管理规定（征求意见稿）》              | /                | 深圳市住房和建设局                                                               |
| 8    | 2025. 01. 17 | 《深圳市工业和信息化局创新型产业用房管理实施细则》             | 深工信规〔2025〕1 号    | 深圳市工业和信息化局                                                              |
| 9    | 2025. 01. 24 | 《深圳市人民政府办公厅关于延长工业楼宇及配套用房转让管理办法有效期的通知》 | /                | 深圳市人民政府办公厅                                                              |

|     |              |                                                                                                                       |                       |                        |
|-----|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| 10  | 2025. 01. 26 | 《深圳市工业区块线管理办法（修订征求意见稿）》                                                                                               | 深工信<br>（2025）22<br>号  | 深圳市工业和信息化局、深圳市规划和自然资源局 |
| 福田区 |              |                                                                                                                       |                       |                        |
| 11  | 2025. 01. 08 | 《深圳市福田区支持股份合作公司发展资金管理办法》                                                                                              | 福府办规<br>（2024）11<br>号 | 深圳市福田区人民政府办公室          |
| 南山区 |              |                                                                                                                       |                       |                        |
| 12  | 2025. 01. 14 | 《深圳市南山区人民政府办公室关于再次延长〈南山区股份合作公司综合监管实施办法（试行）〉有效期的通知》                                                                    | 深南府办规<br>（2025）1<br>号 | 深圳市南山区人民政府办公室          |
| 罗湖区 |              |                                                                                                                       |                       |                        |
| 13  | 2025. 01. 24 | 《深圳市罗湖区企业国有资产监督管理办法（征求意见稿）》、《深圳市罗湖区属国有企业产权变动监督管理规定（征求意见稿）》、《深圳市罗湖区属国有企业投融资监督管理规定（征求意见稿）》、《深圳市罗湖区属国有企业财务监督管理规定（征求意见稿）》 | /                     | 深圳市罗湖区财政局              |
| 龙岗区 |              |                                                                                                                       |                       |                        |
| 14  | 2025. 01. 03 | 《龙岗区保障性租赁住房配租管理实施细则（征求意见稿）》、《龙岗区政府保障性租赁住房诚信管理规则（征求意见稿）》                                                               | /                     | 深圳市龙岗区住房和城乡建设局         |
| 龙华区 |              |                                                                                                                       |                       |                        |

|      |              |                                             |              |                            |
|------|--------------|---------------------------------------------|--------------|----------------------------|
| 15   | 2025. 01. 08 | 《市规划和自然资源局龙华管理局关于〈深圳市龙华区全域土地综合整治实施方案〉的公示》   | /            | 深圳市规划和自然资源局龙华管理局           |
| 宝安区  |              |                                             |              |                            |
| 16   | 2025. 01. 10 | 《宝安区创新型产业用房管理办法（修订版）》                       | 宝发改规〔2024〕1号 | 深圳市宝安区发展和改革局、深圳市宝安区公共物业管理局 |
| 坪山区  |              |                                             |              |                            |
| 17   | 2025. 01. 10 | 《深圳市规划和自然资源局坪山管理局关于〈深圳市坪山区全域土地综合整治实施方案〉的公示》 | /            | 深圳市规划和自然资源局坪山管理局           |
| 大鹏新区 |              |                                             |              |                            |
| 18   | 2025. 01. 15 | 深圳市大鹏新区管理委员会关于修订部分规范性文件的决定                  | 深鹏管规〔2025〕2号 | 深圳市大鹏新区管理委员会               |

## 二、重点政策解读

### ➤ 《土地储备管理办法》

土地储备是指县级（含）以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用、落实和维护所有者权益，依法取得土地、实施资产管护、组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备在调控土地市场、推动节约集约用地、落实规划、保障民生用地等方面发挥着重大作用。2018年，为加强和规范土地储备管理，原国土资源部、财政部、中国人民银行、原中国银行业监督管理委员会联合修订印发《土地储备管理办法》（以下简称《2018年管理办法》），其有效期5年，现已到期。《2018年管理办法》实施以来，总体上有效可行，对土地储



备的规范健康发展起到了重要的推动和保障作用，但因其有效期已经届满，且随着经济社会发展和政策调整，其中部分内容与国务院和自然资源部、财政部等相关部门近年来出台的新政策新要求，在机构、职能、融资、信息监管等方面存在一些不衔接之处，为此，自然资源部结合近年来土地储备工作实践，开展了《土地储备管理办法》修订工作，并于 2025 年 1 月 22 日与财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局联合发布新修订的《土地储备管理办法》（以下简称《管理办法》），以保障和规范土地储备工作持续健康平稳运行。

新修订的《管理办法》内容包括：总体要求，储备计划，入库储备标准，前期开发、管护与供应，资金管理，监管责任，其他要求等 7 个部分，共 26 条。其修订重点内容如下：

### **一、落实中央要求，完善土地储备管理制度**

围绕落实统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，进一步完善土地储备职能职责，《管理办法》第一条修改为“为完善土地储备制度，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地支撑和保障能力，推动高质量发展”；在第二条中增加“落实和维护所有者权益……实施资产管护”表述；在第四条中增加“结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区”表述。

### **二、优化流程管理，规范工作要求和标准。**

结合地方土地储备工作实际，调整全国土地储备机构名录更新要求，将《2018 年管理办法》第三条中“定期更新”调整为“动态更新”；优化年度土地储备计划编制工作流程，在第六条中取消调整计划次数限制；进一步规范储备土地入库标准，将第八条相关内容修改为“土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、产权状况（包括所有权和用益物权、担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而损害合法土地权益。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理原集体土地所有权或国有建设用地使用权等各类不动产权利注销登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备”；规范储备土地不动产登记管理，将第十条修改为“储备土地不再办理国有建设用地使用权首次登记，不

得办理不动产抵押登记”，将第十五条相关内容修改为“供应已登记发证的储备土地之前，土地储备机构应首先申请办理不动产注销登记，否则不得供应”；加强储备土地临时利用审批管理，在第十四条中增加“应当依法履行报批手续……”；实行储备土地全流程信息化管理，将第二十一条修改为“自然资源部建立全民所有土地资产管理信息系统，对储备土地实行信息化管理，并纳入国土空间规划‘一张图’监督实施。涉及使用专项债券的土地储备项目，自然资源部与财政部地方政府债务管理信息实施系统联通并共享项目信息，财政部向自然资源部提供使用专项债券的土地储备项目清单。土地储备机构应按要求在系统中填报土地储备计划、项目、地块以及专项债券等相关信息，并按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出全国土地储备机构名录”。

**三、加强国有土地收益基金计提和土地储备支出管理。**

为落实《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）精神，进一步明确国有土地收益基金计提要求，《管理办法》在第十六条中增加“财政部门从土地出让收入中划出一定比例资金，建立国有土地收益基金，用于土地储备，具体比例由各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府确定”表述；同时加强土地前期开发支出管理，在第十七条中增加“土地供应后，应及时结算土地收储成本”表述，在第二十二条中增加“财政部门负责……国有土地收益基金计提及拨付情况……土地储备成本结算情况及用于土地储备的专项债券发行和管理等工作”表述。

**附：《土地储备管理办法》新旧条文对比**

| 《2018年管理办法》                                                                                | 《管理办法》                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>一、总体要求</b>                                                                              |                                                                                               |
| （一）为贯彻落实党的十九大精神，切实加强自然资源资产管理和防范风险的要求，进一步规范土地储备管理，增强政府对城乡统一建设用地市场的调控和保障能力，促进土地资源的高效配置和合理利用， | （一）为完善土地储备制度，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地的支撑和保障能力，推动高质量发展，根据《土地管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 |

|                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 根据《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号），制定本办法。                                    | 号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等，制定本办法。                                                                                                       |
| （二）为完善土地储备制度，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地支撑和保障能力，推动高质量发展，根据《土地管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等，制定本办法。           | （二）土地储备是指县级（含）以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用、 <b>落实和维护所有者权益</b> ，依法取得土地、 <b>实施资产管护</b> 、组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备工作统一归口 <b>自然资源主管部门</b> 管理，土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管。              |
| （三）土地储备机构应为县级（含）以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的国土资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。国土资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。市、县级国土资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级国土资源主管部门，经省级国土资源主管部门审核后报国土资源部，列入全国土地储备机构名录，并 <b>定期</b> 更新。 | （三）土地储备机构应为县级（含）以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。自然资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。市、县级自然资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级自然资源主管部门，经省级自然资源主管部门审核后报自然资源部，列入全国土地储备机构名录，并 <b>动态</b> 更新。 |
| <b>二、储备计划</b>                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                             |
| （四）各地应根据国民经济和社会发展规划、国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年                                                                                                                     | （四）各地应根据国民经济和社会发展规划、 <b>国土空间规划</b> ，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、                                                                                                           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 结构、布局、时序等方面做出统筹安排， <b>结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区</b> ，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>（五）各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度<b>土地</b>供应计划、地方政府债务限额等因素，合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 上年度末储备土地结转情况（含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单）；</li> <li>2. 年度新增储备土地计划（含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单）；</li> <li>3. 年度储备土地前期开发计划（含当年前期开发地块清单）；</li> <li>4. 年度储备土地供应计划（含当年拟供应地块清单）；</li> <li>5. 年度储备土地临时管护计划；</li> <li>6. 年度土地储备资金需求总量。</li> </ol> | <p>（五）各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度<b>国有建设用地供应计划</b>等因素，合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 上年度末储备土地结转情况（含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单）；</li> <li>2. 年度新增储备土地计划（含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单）；</li> <li>3. 年度储备土地前期开发计划（含当年前期开发地块清单）；</li> <li>4. 年度储备土地供应计划（含当年拟供应地块清单）；</li> <li>5. 年度储备土地临时管护计划；</li> <li>6. 年度土地储备资金需求总量。</li> </ol> |
| 其中，拟收储土地，是指已纳入土地储备计划或经县级（含）以上人民政府批准，目前已启动收回、收购、征收等工作，但未取得完整产权的土地；入库储备土地，是指土地储备机构已取得完整产权，纳入储备土地库管理的土地。                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 其中，拟收储土地，是指已纳入土地储备计划或经县级（含）以上人民政府批准，目前已启动收回、收购、征收等工作，但未取得完整产权的土地；入库储备土地，是指土地储备机构已取得完整产权，纳入储备土地库管理的土地。                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| （六）国土资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度，组织编制完成下一年度土地储备计划， <b>提交省级国土资源主管</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | （六）自然资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度，组织编制下一年度土地储备计划， <b>报同级人民政府批准</b> ，并报                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 部门备案后，报同级人民政府批准。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，每年中期可调整一次，按原审批程序备案、报批。                                                                | 省级自然资源主管部门备案。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，土地储备计划应按原审批程序备案、报批。                                                                                                   |
| <b>三、入库储备标准</b>                                                                                                                            |                                                                                                                                                                         |
| （七）储备土地必须符合土地利用总体规划和城乡规划。存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。                                                 | （七）储备土地必须符合国土空间规划。存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。                                                                                     |
| （八）下列土地可以纳入储备范围：<br>1. 依法收回的国有土地；<br>2. 收购的土地；<br>3. 行使优先购买权取得的土地；<br>4. 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；<br>5. 其他依法取得的土地。                         | （八）下列土地可以纳入储备范围：<br>1. 依法收回且原使用权已注销的国有建设用地；<br>2. 收购的国有建设用地；<br>3. 行使优先购买权取得的国有建设用地；<br>4. 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；<br>5. 其他依法取得的国有建设用地。                                |
| 入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、土地权利（包括用益物权和担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而强制征收土地。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理相关不动产登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。 | 入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、产权状况（包括所有权和用益物权、担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而损害合法土地权益。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理原集体土地所有权或国有建设用地使用权等各类不动产权利注销登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。 |
| （九）收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果                                                                                                        | （九）收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果                                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认，或地方法规规定的其他机构确认。                                                                                                                                                                                                                           | 协商， <b>经同级自然资源主管部门和财政部门确认。</b>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| （十）储备土地入库前，土地储备机构应向不动产登记机构申请办理登记手续。储备土地登记的使用权类型统一确定为“其他（政府储备）”，登记的用途应符合相关法律法规的规定。                                                                                                                                                                               | <b>（十）储备土地不再办理国有建设用地使用权首次登记，不得办理不动产抵押登记。</b>                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>四、前期开发、管护与供应</b>                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| （十一）土地储备机构负责理清入库储备土地产权，评估入库储备土地的资产价值。                                                                                                                                                                                                                           | （十一）土地储备机构负责理清入库储备土地产权，评估入库储备土地的资产价值。                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>（十二）土地储备机构应组织开展对储备土地必要的前期开发，为政府供应土地提供必要保障。</p> <p>储备土地的前期开发应按照该地块的规划，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。</p> <p>前期开发工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报所属国土资源主管部门备案。</p> | <p>（十二）土地储备机构应组织对储备土地开展必要的前期开发，为政府供应土地提供保障。</p> <p>储备土地的前期开发应按照该地块的规划，加强对文物遗存、历史古迹、古树名木等遗产的保护，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。</p> <p>前期开发工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报所属自然资源主管部门备案。</p> |
| （十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护；建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土                                                                                                                                                     | （十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护，建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土                                                                                                                                                                           |

|                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 地储备机构按照相关规定选择管护单位。                                                                                                                                                                          | 地储备机构按照相关规定选择管护单位。                                                                                                                                                             |
| <p>（十四）在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过 2 年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应报同级国土资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，在报批前，<b>应当先经城市规划行政主管部门同意，不得修建永久性建筑物。</b></p> | <p>（十四）在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应报同级自然资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，<b>应当依法履行报批手续，不得修建永久性建筑物。</b></p> |
| <p>（十五）储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县土地供应计划，由市、县国土资源主管部门统一组织土地供应。供应已发证的储备土地之前，应收回并注销其不动产权证书及不动产登记证明，并在不动产登记簿中予以注销。</p>                                                                        | <p>（十五）储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县国有建设用地供应计划，由市、县自然资源主管部门统一组织土地供应。供应已<b>登记</b>发证的储备土地之前，<b>土地储备机构应首先申请办理不动产注销登记，否则不得供应。</b></p>                                               |
| <b>五、资金管理</b>                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                |
| <p>（十六）土地储备资金收支管理严格执行财政部、国土资源部关于土地储备资金财务管理的规定。土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。</p>                                                                                                                    | <p>（十六）土地储备资金收支管理严格执行财政部、自然资源部关于土地储备资金财务管理的规定。<b>财政部门从土地出让收入中划出一定比例资金，建立国有土地收益基金，主要用于土地储备，具体比例由各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府确定，并报送财政部和自然资源部备案。</b>土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。</p>            |
| <p>（十七）土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。</p>                                                                                                         | <p>（十七）土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。<b>土地供应后，应及时结算土地</b></p>                                                                        |

|                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                      | <b>收储成本。</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| （十八）土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级国土资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。                                                          | （十八）土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级自然资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。                                                                                                                                                                               |
| （十九）土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。                                                                                                                                                | （十九）土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| （二十）土地储备专项债券资金管理执行财政部、国土资源部有关地方政府土地储备专项债券管理的规定。                                                                                                                                                      | （二十）用于土地储备的专项债券管理按照 <b>财政部、自然资源部</b> 等有关部门规定执行。                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>六、监管责任</b>                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>（二十一）信息化监管。国土资源部利用土地储备监测监管系统，监测监管土地储备机构业务开展情况。</p> <p>列入全国土地储备机构名录的机构应按要求在土地储备监测监管系统中填报储备土地、已供储备土地、储备土地资产存量和增量、储备资金收支、土地储备专项债券等相关信息，接受主管部门监督管理。土地储备机构应按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出名录。</p> | <p>（二十一）信息化管理。自然资源部建立全民所有土地资产管理信息系统，对储备土地实行信息化管理，并纳入国土空间规划“一张图”监督实施。涉及使用专项债券的土地储备项目，自然资源部与财政部地方政府债务管理信息实施系统联通并共享项目信息，财政部向自然资源部提供使用专项债券的土地储备项目清单。土地储备机构应按要求在系统中填报土地储备计划、项目、地块以及专项债券等相关信息，并按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出全国土地储备机构名录。</p> <p>各级自然资源主管部门要加强对全民所有土地资产管理信息系统数据的审核和监管，保证数据的真实性、完整性、准确性和时效性；建立随机抽查以及数据核</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 查机制，对储备土地相关数据指标定期进行监测、分析及评价。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>（二十二）部门分工监管。各级国土资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。</p> <p>市县级国土资源主管部门应制定相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导；及时核准上传土地储备机构在土地储备监测监管系统中的信息，审核调整土地储备计划及资金需求，并配合财政部门做好土地储备专项债券额度管理及发行等相关工作。</p> <p>省级国土资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，配合财政部门做好土地储备专项债券额度分配及发行等相关工作。</p> <p>财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、监督管理资金支付和收缴及土地储备专项债券发行、还本付息等工作。</p> | <p>（二十二）部门分工监管。各级自然资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。</p> <p>市县级自然资源主管部门应制定相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导，审核调整土地储备计划及资金需求，对使用专项债券的土地储备项目确保融资收益平衡，指导督促有关方面及时上缴专项债券还本付息资金，并配合市县财政部门做好相关专项债券发行管理等相关工作。</p> <p>省级自然资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，对使用专项债券的土地储备项目确保融资收益平衡，指导督促有关方面及时上缴专项债券还本付息资金，配合省级财政部门做好相关专项债券发行管理等相关工作。</p> <p>财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、<b>国有土地收益基金计提及拨付情况、监督管理资金支付和收缴情况、土地收储成本结算情况</b>及用于土地储备的专项债券发行和管理等工作。</p> |
| （二十三）各级国土资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和银行业监督管理部门应建立符合本地实际的联合监管机制。按照职责分工，对储备土地、                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | （二十三）各级自然资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和 <b>国家金融监督管理总局派出机构</b> 应建立符合本地实际的联合监管机制。按照职责分工，                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                 |                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 资产、资金、专项债券进行监督和指导。                                                              | 对储备土地、资产、资金、专项债券进行监督和指导。                                                                         |
| <b>七、其他要求</b>                                                                   |                                                                                                  |
| （二十四）各省、自治区、直辖市及计划单列市国土资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、人民银行及银行业监督管理部门制定具体实施办法。 | （二十四）各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、中国人民银行分支机构和国家金融监督管理总局派出机构制定具体实施办法。       |
| （二十五）本办法由国土资源部会同财政部、中国人民银行及中国银行业监督管理委员会负责解释。                                    | （二十五）本办法由自然资源部会同财政部、中国人民银行及 <b>国家金融监督管理总局</b> 负责解释。                                              |
| （二十六）本办法自发布之日起实施，有效期5年。《国土资源部 财政部 中国人民银行关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资发〔2007〕277号）同时废止。 | （二十六）本办法自发布之日起实施。<br><b>《国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资规〔2017〕17号）同时废止。</b> |

➤ 《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知》

2023年10月，自然资源部印发《土地征收成片开发标准》（自然资规〔2023〕7号，下称“**2023年7号文**”），原《土地征收成片开发标准（试行）》（自然资规〔2020〕5号，下称“**2020年5号文**”）不再执行。2023年7号文相较于2020年5号文，主要有两点变化：一是**成片开发范围有变化**，由原要求的“国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区”，调整为“国土空间规划确定的城镇建设用地范围内”；二是**增加了方案调整情形**，明确“因国民经济和社会发展年度计划、国土空间规划调整或者不可抗力等因素导致无法实施的，可按规定调整土地征收成片开发方案”。目前2023年7号文尚在有效期内。

对此，为进一步规范广东省土地征收成片开发工作，切实维护被征地农民合法权益，根据2023年7号文要求，广东省自然资源厅于2025年1月6日印发《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知》（粤自然资规字〔2024〕7号，下称《**通知**》）。其主要内容如下：

## 一、明确土地征收成片开发范围

《通知》第一条衔接 2023 年 7 号文，明确土地征收成片开发应当位于国土空间规划确定的城镇建设用地范围内。

## 二、明确土地征收成片开发方案编制要求

《通知》第二条分别规定了土地征收成片开发方案的编制主体、方案内容、征求意见等要求。具体如下：

**（一）编制主体。**《通知》规定各县级以上人民政府可组织编制土地征收成片开发方案。其中，东莞、中山市人民政府组织以 4 个或以上镇（街道）所在区域为范围组织编制土地征收成片开发方案。

**（二）方案内容。**一方面，《通知》明确土地征收成片开发方案具体内容，包括成片开发的位置、面积、范围和基础设施条件等基本情况；成片开发的必要性、主要用途和实现的功能；成片开发拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划（含年度土地征收计划）；依据国土空间规划确定的一个完整的成片开发范围内基础设施、公共服务设施和其他公益性用地比例；成片开发的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估等。另一方面，《通知》还对土地征收成片开发方案涉及的城镇开发边界内、城镇开发边界外以及其他特殊情形的公益性用地比例提出具体要求。此外，《通知》要求各地统筹考虑本辖区成片开发建设安排，合理控制每年编制方案数量，合理划定成片开发拟征收地块范围，统筹项目开发时序和方案实施计划，并明确成片开发用地应符合国家和广东省关于严格保护耕地、节约集约用地、土壤环境监管、高标准农田建设等方面要求。

**（三）征求意见。**《通知》规定编制土地征收成片开发方案时，应广泛听取人大代表、政协委员、社会公众、有关专家学者的意见，征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见，并经集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意。未经集体经济组织的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，不得申请土地征收成片开发。

## 三、明确土地征收成片开发方案审批要求

《通知》第三条分别规定了土地征收成片开发方案审批主体、申请材料、专家论证、审批程序、关于不得批准土地征收成片开发方案的情形等要求。具体如下：

（一）**审批主体**。《通知》明确省、市、县三级审批主体。具体如下：

| 编制方案类型                                       | 审批主体                                          |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 地级以上市人民政府组织编制的跨县（市、区）的土地征收成片开发方案             | 省人民政府                                         |
| 县级人民政府组织编制的土地征收成片开发方案                        | 各地级以上市人民政府受省政府委托审批                            |
| 东莞、中山市人民政府组织编制 4 个或以上镇（街道）所在区域为单位的土地征收成片开发方案 |                                               |
| 深汕特别合作区土地征收成片开发方案                            | 深圳市人民政府受省政府委托审批                               |
| 黄埔区、南沙区、博罗县、鹤山市、高州市、四会市土地征收成片开发方案            | 分别由广州开发区管理委员会、南沙区、博罗县、鹤山市、高州市、四会市人民政府受省政府委托审批 |

（二）**申请材料**。申请材料包括土地征收成片开发方案（文本、图件等）；人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者意见征求及采纳情况；成片开发范围内农村集体经济组织意见征求及采纳情况，以及集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意的有关材料；土地征收成片开发方案年度实施计划纳入国民经济和社会发展年度计划的有关材料等。**但不得存在《通知》第三条第（五）款规定的“不得批准土地征收成片开发方案情形”的说明及佐证材料。**

（三）**专家论证**。由自然资源主管部门组织有关领域专家组成专家委员会，对方案的科学性、必要性进行论证，自然资源主管部门可根据工作需要设立专家库。

（四）**审批程序**。《通知》逐项明确省、市、县三级审核、审批、备案等的要求。

（五）不得批准土地征收成片开发方案的情形。《通知》规定土地征收成片开发范围不得涉及永久基本农田和生态保护红线，不存在大量批而未供或闲置土地，开发区、产业园、国家级新区不存在土地利用效率低下情形，已实施的方案不存在连续两年未完成方案计划安排等要求。

#### 四、明确土地征收成片开发方案调整要求

《通知》第四条规定允许调整方案的情形、审批和备案程序、征求意见和专家论证要求、2020 年 5 号文和 2023 年 7 号文衔接要求。**2023 年 7 号文规定，因国民经济和社会发展年度计划、国土空间规划调整或者不可抗力等因素导致无法实施的，可调整方案，并明确审批和备案规定。**对此，《通知》明确调整实施进度安排、核减成片开发用地范围、在原批准的成片开发范围内增加拟征收地块、在原批准的成片开发用地相邻周边扩大成片开发用地范围等 4 类调整情形的征求意见、专家论证、审批、备案等要求。

#### 五、明确土地征收成片开发方案监督管理要求

《通知》要求受省政府委托开展审批工作的批准机关依法依规开展审批，不得将承接的审批权进一步委托下放。要求县级以上人民政府严格按照经批准的土地征收成片开发方案组织开展土地综合开发建设活动，严格落实公益性用地有关要求。省自然资源厅每年开展“双随机、一公开”检查，确保相关审批权“放得下、接得住、管得好”。

##### ➤ 《深圳市工业区块线管理办法（修订征求意见稿）》

《深圳市人民政府关于印发工业区块线管理办法》（深府规〔2018〕14 号，以下简称“原《办法》”）于 2018 年 9 月 3 日公布实施，有效期 5 年，现已届满。为贯彻落实市委市政府关于加快发展新质生产力，进一步发展壮大“20+8”战略性新兴产业集群和未来产业，强化“20 大先进制造业园区”“工业上楼”等产业空间供给保障，加快建设全球领先的重要的先进制造业中心的工作部署，进一步稳定深圳市工业空间规模、优化工业用地布局与管理、促进工业用地集约高效利用，深圳市工业和信息化局会同市规划和自然资源局研究形成了《深圳市工

业区块线管理办法（修订征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。

《征求意见稿》全文共七个章节、五十三条，围绕深圳市产业发展最新形势和空间保障最新要求对原《办法》进行修订、扩充，现本文经比对相关规定，就《征求意见稿》重点修改等内容解读如下：

## 一、明确管理对象和适用范围

对比原《办法》的规定，《征求意见稿》扩充了受规制“工业用地”的范围，并将部分非工业用途的地块纳入区块线管理范畴。《征求意见稿》第二条、第三条规定：办法所称“工业用地”包括区块线内规划普通工业用地、新型产业用地，用于支持工业发展的规划科研用地，以及现行规划用地性质尚未明确但对未来产业发展有重大保障作用的工业发展预控用地；区块线的管理对象为划入线内的工业用地以及部分规划用地性质为其它用途，但近期仍需保留为工业用途的现状工业用地。

## 二、细化区块线划定、调整要求

《征求意见稿》第四条将原《办法》规定的“严守总量、提质增效、产城融合、刚性管控”基本原则修改为“严守总量、集聚高效、产城融合、刚性管控”；在第二章“划定与调整”中，各项规定均围绕“集聚高效”的要求进行修订完善。

### 1. 划定要求

本次《征求意见稿》重新梳理区块线划定相关规模、布局、分级、划定原则及要求等内容，在延续原《办法》关于全市区块线总规模原则上不少于 270 平方公里，各区区块线规模按照基本规模和划定规模确定的基本框架之下，进一步明确一、二级区块线定位以及划定的对象、比例、计算要求，具体而言：

**一级线定位更明晰。**《征求意见稿》第八条对一级线划定新增“是以先进制造业为主体的战略性新兴产业集群和未来产业发展的核心载体”表述，提供明确的产业载体空间指引。

**划定对象及比例统计要求更具体。**本次《征求意见稿》第九条通过列举方式，

明确原则上应纳入一级线管理的工业用地包含：（1）深圳国家高新区、自主创新示范区、产业集聚区内的连片工业用地；（2）承载规模以上工业企业、专精特新企业、国家高新技术企业、战略性新兴产业集群和未来产业重点企业等重要企业的工业用地；（3）已批详细规划连片普通工业用地、新型产业用地以及现行规划用地性质尚未明确，但对未来产业发展有重大保障作用的工业发展预控用地。

**另外**，第十一条新增单个区块的面积原则上不小于3万平方米的限制，要求除大鹏新区外，各区产业集聚区内的工业区块线规模原则上不低于辖区区块线总规模的80%。并明确一二级线内各类用地比例统计的方法。相较于原《办法》，《征求意见稿》的补充细化促使区块线划定直接服务于产业集聚发展。

## **2. 局部调整要求及程序**

**规定免于开展局部调整及占补平衡的情形。**《征求意见稿》延续原《办法》“基本规模不减少、产业布局更合理”的原则，要求同时做好占补平衡统筹安排。但其第十四条第二款明确，在确保辖区区块线内的工业用地面积不低于辖区区块线基本规模的60%的前提下，符合以下情形之一的建设项目，可免于开展区块线局部调整及占补平衡：（1）不改变单个区块范围及区块内工业用地规模，仅优化区块内工业用地布局的；（2）区块内确需安排满足本办法第二十、二十一条规定的公共利益等项目的；（3）经市政府批准同意无需开展区块线占补平衡的其它情形。

**明确局部调整类型。**原《办法》仅笼统规定区块线局部调整，《征求意见稿》分两类明确了具体调整类型，即工业区块线包括优化和修改两种局部调整类型，优化包括：（1）新增一级线规模（含二级线升级为一级线），新增二级线规模（不含一级线降级为二级线）；（2）合并空间相邻的同等级工业区块线；（3）在区块线规模及线内工业用地不减少的前提下，因单一建设项目实施需要，优化项目涉及的区块线范围及线内工业用地布局；（4）二级线在满足辖区基本规模不减少的前提下进行局部调整（含二级线调出）；工业区块线的修改指除优化以外的其它情形。

**明确局部调整程序。**如下图所示，《征求意见稿》第十七条至十八条规定了区块线局部调整的程序框架，同时明确“各区政府可以根据实际工作需要制定辖区工业区块线优化和修改的具体操作规程”。

另外，《征求意见稿》充分关注到深圳市通过城市更新、土地整备、低效用地再开发等途径供应工业用地的实际情况，特别规定：城市更新单元规划、土地整备单元规划、低效用地再开发单元规划等规划实施方案编制及法定图则个案调整涉及区块线局部调整的，局部调整方案应与相关规划同步编制、同步报审，完成区块线局部调整方案审批后，再开展相关规划报批工作。涉及重点城市更新单元的区块线修改，区块线修改方案可与更新单元规划同步审批。



### 三、进一步规范用地管理

《征求意见稿》延续原《办法》的体例，第三章专章对工业用地管理进行规



定并予以细化。

### **1. M1 调整为 M0 管理趋严**

针对普通工业用地（即 M1）调整为新型产业用地（即 M0）的条件，原《办法》仅规定需经征求产业主管部门意见；现《征求意见稿》第二十三条明确：经辖区政府充分论证片区规划新型产业用地的合规性、必要性、合理性，并取得市规划和自然资源部门、产业主管部门、住房建设部门同意后，区块线内普通工业用地方可按程序调整为新型产业用地。

### **2. 新增工业用地台账管理要求**

《征求意见稿》第二十四条规定，各区政府应对辖区区块线和线内工业用地的新增及用途调整建立管理台账，及时掌握变化情况，进行动态更新与维护。各区政府在区块线外新增工业用地且主动纳入一级线管理的，可计入台账，等面积作为辖区区块线总量占补平衡的调入指标，新增一级线位于产业集聚区内的，在满足本办法第七条（即各辖区区块线规模布局）规定的前提下，可按新增一级线规模的 1.1 倍抵扣辖区二级区块线规模。

### **3. 继续鼓励支持“工业上楼”**

为给符合深圳市产业发展导向的战略性新兴产业集群和未来产业提供高品质、低成本、定制化、具有新型产业基础设施性质的厂房空间，《征求意见稿》明确，在符合《深圳市城市规划标准与准则》《深圳市建筑设计规则》以及《工业上楼建筑设计通则》等工业建筑设计规范，满足消防、建筑结构安全的前提下，支持和鼓励区块线内普通工业用地按规定实施“工业上楼”。

### **4. 明确用地转让受让方限制条件**

一方面，根据《征求意见稿》第二十八条的表述，一级线内普通工业用地、新型产业用地的转让或地上工业楼宇转让均可在符合条件的情况下整体转让或分割转让；转让需由各区政府指定部门或机构对受让方条件进行审核并出具意见；受让方应当是从事制造业的生产、研发、设计等环节的工业企业或生产性服务业

企业，并有 3 年以上合法纳税记录（或除个人以外的主要投资方有 3 年以上合法纳税记录）。

另一方面，《征求意见稿》特别明确，一级线内工业楼宇转让的受让方是经依法注册登记的企业且同时符合以下条件的，不适用本条关于受让方条件的规定：

（1）在原《办法》实施前已核发用地批准文件或签订出让合同；（2）在原《办法》实施后第一次转移登记，或用于回迁安置的工业楼宇登记至回迁户名下后第一次转移登记的；（3）除城市更新用地、土地整备留用土地、非农建设用地及征地返还用地上的工业楼宇外，其他工业楼宇在原《办法》实施后没有通过签订土地出让合同补充协议的方式改变产权限制条件。

## **四、充分衔接产业发展与监管**

### **1. 强调产业集聚发展导向**

《征求意见稿》第五章以“集聚高效”为核心，从产业规划引导、产业准入管理、产业集聚、产业项目保障、产业扶持与激励等角度引导产业发展。明确引导符合产业规划的项目在工业区块线内集聚，着力推进战略性新兴产业集群和未来产业等产业项目在产业集聚区内集中布局。支持以产业链为纽带，以区块线内用地为载体，在产业集聚区内集中布局相关产业生产、研发、供应、上下游产品服务项目及公共服务项目，打造特色鲜明、体系完善、协同紧密、竞争力强的战略性新兴产业集群。

### **2. 明确产业准入管理**

《征求意见稿》第三十六条明确：优先向深圳市鼓励发展的战略性新兴产业集群和未来产业等产业项目保障用地，未经市政府批准，严禁向淘汰类、限制类工业项目供地；对不符合产业政策和土地利用规划，不符合安全生产和环保距离要求，生产工艺装备落后、清洁生产水平低下、污染治理设施不符合要求、污染物不能稳定达标排放等涉及深圳市限制类、淘汰类产业目录的企业，按照相关规定予以改造升级或清退淘汰。

### **3. 加大产业扶持与激励**

《征求意见稿》提出，各区政府应加大对工业区块线内工业企业的扶持力度；鼓励各区政府结合辖区集体资产交易平台管理探索社区股份合作公司工业用地（含征地返还地、留用土地、置换用地）、用房的产业监管机制，并采取相应的激励措施，引导社区股份合作公司实际掌握的产业空间用于先进制造业发展。

#### **4. 强化产业监管**

《征求意见稿》第四十一条明确，产业项目在签订土地供应合同或合同补充协议前，应按照相关规定与产业发展监管责任主体签订产业发展监管协议；产业发展监管责任主体应按照相关规定对产业发展监管协议约定事项的履行情况进行定期核查，对履约考核未通过的，产业发展监管责任主体应当依法依约进行处置。但此处需指出，结合实践情况，部分深圳市城市更新项目中，取得土地使用权进行开发的主体可能与后续产业用房的权利主体及入驻企业并非同一主体，产业发展监管协议中被监管方是否需要将开发主体和产业主体一并纳入，尚未有规范层面的明确规定。

另外，《征求意见稿》要求各部门探索建立区块线内工业用地产出效益的定期评价、预警和监管机制，并明确了企业在土地到期、自愿或者强制迁出，或者违反监管协议情形下的退出机制，利于产业空间动态的灵活调整。

#### **总结**

综上，本次《深圳市人民政府关于印发工业区块线管理办法的通知（修订征求意见稿）》承接已失效的原《办法》，对于工业区块线及相关产业发展的规制进行了全面的完善、细化，顺应深圳市产业升级与城市发展的需求。

从理论层面来看，《征求意见稿》适当拓展规制对象、清晰界定适用范围及区块线定位，明确区块线划定与调整、用地、建设、产业监管等各流程，系列举措构成体系化的政策支持。

从实操层面而言，《征求意见稿》对于政府及部门职责、相关划定与调整程序、用地与建设限制及要求等规定，对于产业布局、发展导向提供了明确的指引，提升了政府管理效能，为相关主体资源获取、规范管理等提供引导，能够成为深

圳工业用地供应保障、推动产业向集聚化发展的有力规范支撑。

### 三、行业热点资讯

#### ➤ 李强总理主持召开国务院常务会议研究推进城市更新工作

2025 年 1 月 3 日，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，研究推进城市更新工作，审议通过《古树名木保护条例（草案）》，并研究其他事项。

会议指出，城市更新关系城市面貌和居住品质的提升，是扩大内需的重要抓手。要坚持问题导向和目标导向相结合，统筹推动城市结构优化、功能完善、品质提升，打造宜居、韧性、智慧城市。要加快推进城镇老旧小区、街区、厂区和城中村等改造，加强城市基础设施建设改造，完善城市功能，修复城市生态系统，保护和传承城市历史文化。要加强用地、资金等要素保障，盘活利用存量低效用地，统筹用好财政、金融资源，完善市场化融资模式，吸引社会资本参与城市更新。要支持各地因地制宜进行创新探索，建立健全可持续的城市更新机制，推动城市高质量发展。

会议审议通过《古树名木保护条例（草案）》，强调要坚持保护第一，抓紧制定修订古树名木保护管理标准、规范等配套制度体系，把分级分类保护、日常养护、采伐移植管理等规定落实落细。要合理利用古树名木资源，充分挖掘历史文化内涵，有序开展生态旅游、科学研究等活动，做好养护救治科技攻关和科普宣传，严厉打击毒害古树、非法采伐等违法行为，引导全社会增强保护意识、形成保护合力。

#### ➤ 国家统计局公布 2024 年全国房地产市场基本情况

国家统计局于 2025 年 1 月 17 日发布 2024 年全国房地产市场基本情况。2024 年，全国房地产开发投资 100280 亿元，比上年下降 10.6%；其中，住宅投资 76040 亿元，下降 10.5%。

2024 年，房地产开发企业房屋施工面积 733247 万平方米，比上年下降 12.7%。

其中，住宅施工面积 513330 万平方米，下降 13.1%。房屋新开工面积 73893 万平方米，下降 23.0%。其中，住宅新开工面积 53660 万平方米，下降 23.0%。房屋竣工面积 73743 万平方米，下降 27.7%。其中，住宅竣工面积 53741 万平方米，下降 27.4%。2024 年末，商品房待售面积 75327 万平方米，比上年末增长 10.6%。其中，住宅待售面积增长 16.2%。

2024 年，房地产开发企业到位资金 107661 亿元，比上年下降 17.0%。其中，国内贷款 15217 亿元，下降 6.1%；利用外资 32 亿元，下降 26.7%；自筹资金 37746 亿元，下降 11.6%；定金及预收款 33571 亿元，下降 23.0%；个人按揭贷款 15661 亿元，下降 27.9%。

2024 年 12 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 92.78。

➤ **全国城市更新工作部署会议指出：大力实施城市更新 有力有序有效推进城市更新重点任务**

2025 年 1 月 20 日，全国城市更新工作部署视频会议在京召开，中共中央政治局委员、国务院副总理何立峰出席会议并讲话。何立峰强调，要认真学习深刻领会习近平总书记重要讲话精神，着力贯彻落实党的二十大和二十届三中全会、中央经济工作会议部署，认真落实国务院常务会议要求，进一步认识实施城市更新对于城市发展模式转型、助力经济高质量发展、满足人民群众需要的重大意义，坚持目标导向和问题导向，有力有序有效推进城市更新重点任务。

何立峰指出，实施城市更新必须科学制定城市更新专项规划，坚持一张蓝图绘到底、干到底，做到资金和要素跟着项目走，项目跟着规划走。要讲究策略方法，坚持尽力而为、量力而行，先急后缓、有力有序，合理适用、因地制宜，科学确定改造目标和标准，让群众舒适舒心。要落实项目资金平衡责任，按照市场化、法治化原则，统筹利用各方面资金资源，构建好政府、市场与住户之间的资金共担机制。要坚持不动则已、动则必快、动则必成，按期高质量完成项目建设，确保把好事办好、实事办实。要加强组织保障，城市政府应切实承担好主体责任，精心谋划组织，务实推进城市更新项目实施，确保工程质量安全，中央有关部门

要加强政策支持，共同推动城市更新工作取得实效。

➤ **2024 年全国实施城市更新项目 6 万余个 完成投资约 2.9 万亿元**

根据自住房城乡建设部获悉数据：2024 年，全国共实施城市更新项目 6 万余个，完成投资约 2.9 万亿元。

各地建立城市体检与城市更新一体化推进机制，297 个地级及以上城市全面开展城市体检，全方位查找城市短板问题，确定城市更新重点任务。同时，创新存量资源盘活利用的土地政策，创新多元化城市更新投融资机制，探索城市更新可持续模式。

住房城乡建设部相关负责人表示，2025 年还将谋划实施一批城市更新改造项目，全面完成 2000 年底前建成的城镇老旧小区改造任务，基本完成已排查出老化燃气管道的更新改造任务，基本消除县级城市建成区黑臭水体。持续实施完整社区建设、既有建筑改造利用和老旧街区更新改造、口袋公园和城市绿道建设、公园绿地开放共享、城市居住区养老服务设施和儿童友好空间建设等工程。

➤ **央行：加强房地产金融宏观审慎管理，支持房地产发展新模式**

2025 年中国人民银行工作会议于 1 月 3 日-4 日召开。

会议指出，2024 年的工作有效履行宏观调控和金融管理职责，完善和发挥宏观审慎管理功能，重点领域金融风险有效防范化解。完善房地产金融宏观审慎管理，支持房地产市场风险化解和平稳健康发展。

会议强调 2025 年重点工作，要充分发挥中央银行宏观审慎与金融稳定功能，守住不发生系统性金融风险底线。健全宏观审慎政策框架，强化系统性金融风险研判，丰富宏观审慎政策工具箱。健全金融市场风险监测、评估、预警及应对机制，维护金融市场稳定。按照市场化、法治化原则，支持中小银行风险处置。继续做好金融支持地方政府融资平台债务风险化解工作。完善和加强房地产金融宏观审慎管理，支持构建房地产发展新模式。用好用足支持资本市场的两项结构性货币政策工具，探索常态化的制度安排，维护资本市场稳定运行。

➤ **财政部：在 2025 年新增发行专项债额度内，地方可根据需要统筹安排用于土地储备和收购存量商品房**

国新办新闻发布会于 2025 年 1 月 10 日召开。财政部综合司司长林泽昌 10 日在会上表示，在 2025 年新增发行的专项债额度内，地方可根据需要，统筹安排用于土地储备和收购存量商品房用作保障性住房这两个方面的专项债项目。

关于土地储备，支持城市政府收回收购存量闲置土地，有需求的地方也可以用于新增土地储备。这项政策将有利于改善土地的供求关系、增强房地产企业的资金流动性，同时有利于补充重点领域的土地储备。

关于支持收购存量商品房用作保障性住房。近段时间以来，各行业主管部门积极推进，进行了大量走访调研，召开座谈会广泛听取各方意见，也充分考虑地方诉求。近期将继续配合主管部门，抓紧明确相关政策，政策明确之后，地方就可以按此来推进落实。

上述两项政策是 2024 年年底明确的，政策的效果将在 2025 年逐步释放。

## 服务优势

### 深耕地产与工程领域30年，精于专业

建纬律师事务所成立于1992年，是全国首批专注于建筑、地产领域法律服务的专业律师事务所。30年来，凭借优良的专业基因和持之以恒的努力，建纬所斩获诸多殊荣；国内获评“司法部部级文明律师事务所”、“全国优秀律师事务所”；国际上获权威法律评级机构评为“中国最佳建筑律师事务所”、“房地产、建设工程领域领先律师事务所”等。

### 强大的城市更新研发能力，精通行业政策

建纬承接了深圳、东莞、佛山等多地政府部门的大量城市更新政策立法课题研究工作，发布首部《城市更新政策白皮书》《城市更新年度观察》，创办“粤港澳大湾区城市更新高峰论坛”，出版《城市更新操作指引与法律实务》专著，定期发布《城市更新政策观察》（双月刊），发表数篇专业论文，累计研发成果超过100万字，在业内具有广泛的影响力。

建纬深圳所自2013年创建了专业自媒体【地产与工程法律观察】公众号，且一直致力于分享地产、工程、金融领域最权威、最专业的法律资讯及专业文章。公众号自正式上线运营以来，各领域精选文章、实务探析、政策研究、周报等栏目吸引了大量行业人士密切关注。

### 强大的协同管理资源及跨界专业协同资源

建纬在深圳、东莞、广州均设立分所，拥有近200人的专业团队，实行完全的公司化、一体化管理，各分所间相互协同配合，资源共享，能够为大湾区全域提供属地化的便捷服务，并能随时调配、增派服务团队，以满足服务过程中的突发性需求。并作为“深圳市华勤城市更新研究院”发起机构。研究院拥有业内顶级的规划、财税、金融和产业方面的专家顾问，不仅能够为客户提供一般性的政策法律咨询，更能为城市更新中的复杂问题提供一站专业解决方案。

### 深厚的存量土地开发领域法律服务经验

建纬城市更新业务中心聚力于存量土地开发领域，业务专长涵盖城市更新、棚户区改造、征地拆迁、土地整备（利益统筹），依托建纬大湾区法律服务平台与华勤城市更新研究院优势资源，累计为粤港澳大湾区超过300个存量土地开发项目提供项目可研、投资拓展、实施全过程等专项法律服务，包括为深圳市首个棚户区改造项目---罗湖“二线插花地”棚户区改造项目、宝安区首个棚户区改造项目---宝安区宝城38区新乐花园和39区海乐花园棚户区改造项目提供项目全过程法律服务，为东莞市首批城市更新“头雁计划”项目---东城街道火炼树城中村改造单元、东莞市重点推进征地拆迁项目---常平镇“香港城”征地拆迁项目提供专项顾问服务。建纬城市更新业务中心致力于为客户项目的成功推进提供有力的法律保障和专业支持，深受客户广泛赞誉。



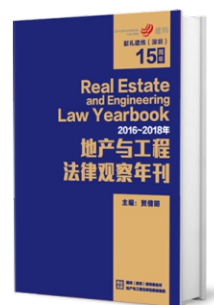
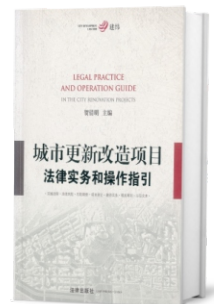
## 成果展示

发布《城市更新操作指引与法律实务》专著

发布深圳市、东莞市首部《城市更新白皮书》

发布深圳市、广州市、东莞市首部《城市更新年度观察》

定期推送《城市更新政策观察双月刊》《大湾区城市更新政策咨询周报》



## 课题研究

建纬城市更新业务中心深入参与广东省城市更新领域等立法、政策制定、课题研究等工作，在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果，在业内具有广泛的影响力。

- ◆ 深圳市土地交易中心深圳市土地二级市场交易制度优化研究项目
- ◆ 深圳市司法局总部项目产业用房租赁协议范本编制项目
- ◆ 深圳市司法局总部项目产业监管协议履约核查法律服务项目
- ◆ 深圳市福田区城市更新和土地整备局福田区推进城市更新工作若干措施课题研究
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局开展城市更新拆除范围内无产权登记记录的土地房屋权利人认定调研项目
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局深圳市城市更新和土地整备制度协同研究项目
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局《深圳市龙岗区旧住宅区拆除重建类城市更新项目公开选择市场主体实施细则》
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局《深圳市龙岗区重点更新单元公开选择市场主体实施细则研究制定》
- ◆ 深圳市城市更新开发企业协会深圳市城市更新十周年政策评估调研课题
- ◆ 中共东莞市委政策研究室东莞市“工改工”政策实施调研项目
- ◆ 东莞市自然资源局东莞市城市更新前期服务商工作指引课题调研
- ◆ 东莞市自然资源局东莞市城市更新拆迁补偿操作工作课题调研
- ◆ 万科房地产项目并购法律风险防范指引
- ◆ 万科深圳、广州、东莞搬迁补偿手册
- ◆ 万科旧村改造模式研究课题
- ◆ 中铁深圳城市更新课题研究

## | 法律服务产品

### ◆ 项目前期可行性研判

◆ 项目进度、权属、规划查询

◆ 项目立项可行性分析

◆ 项目后续流程、政策梳理

◆ 交易模式风险分析与建议

### ◆ 项目拓展法律服务

◆ 尽职调查

◆ 交易架构搭建与论证

◆ 商务谈判法律支持

◆ 项目合作/收并购交易文本拟定

◆ 项目交割法律服务

◆ 投资/合作模式研究

### ◆ 村企合作平台交易

◆ 交易方案设计与论证

◆ 交易全流程文本起草

◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标  
方案法律支持

◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持

◆ 竞争性谈判法律支持

◆ 村企合作协议拟定

## 法律服务产品

### ◆ 前期服务商资格获取

- ◆ 前期服务商采购/招引流程梳理
- ◆ 前期服务商投标/参选策略制定
- ◆ 前期服务商投标/参选工作法律支持
- ◆ 前期服务商委托协议拟定、审核与备案

### ◆ 单一主体挂牌招商及项目实施

- ◆ 拆迁补偿/权益收购交易文本制定
- ◆ 拆迁补偿/权益收购签约工作辅导
- ◆ 拆迁补偿/权益收购签约律师见证
- ◆ 实施监管协议文本拟定、审核与备案
- ◆ 单一主体挂牌招商全流程行政审批法律支持

### ◆ 项目搬迁补偿安置全过程

- ◆ 确权方案、搬迁补偿方案拟定
- ◆ 搬迁补偿安置协议及配套文本拟定
- ◆ 《业主百问》《确权手册》《搬迁补偿工作指引》制作
- ◆ 权属资料审查
- ◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核
- ◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持
- ◆ 律师见证服务
- ◆ 律师驻场服务

## | 法律服务产品

### ◆ 城市更新争议解决

◆ 协助纠纷处理谈判

◆ 拟定纠纷解决方案

◆ 诉讼仲裁代理

### ◆ 回迁选房与交付

◆ 选房协议/确认书等配套文本拟定

◆ 选房方案、操作指引制定

◆ 回迁选房现场支持

◆ 回迁选房律师见证

◆ 回迁物业交付风险排查

◆ 回迁物业交付现场支持

### ◆ 项目融资法律支持

◆ 制定项目融资方案

◆ 拟定资金端、项目端交易文本

◆ 房地产信托计划设立法律支持

◆ 城市更新基金设立法律支持

◆ 法律尽职调查

◆ 城市更新项目全过程托管

## | 法律服务产品

### ◆ 政策、课题研究与论证

- ◆ 政府部门城市更新课题
- ◆ 企业城市更新课题
- ◆ 城市更新法规政策研究、制定与论证

### ◆ 城市更新专题培训

- ◆ 粤港澳大湾区城市更新政策解读
- ◆ 集体用地合作开发政策解读与实务分享
- ◆ 城市更新全流程政策解析与风险管理
- ◆ 土地整备利益统筹操作实务
- ◆ 棚户区改造政策解析与操作实务
- ◆ 城市更新确权与补偿操作实务
- ◆ 城市更新项目并购法律风险识别与防控
- ◆ 城市更新基金操作实务
- ◆ 专题培训定制



「地产与工程法律观察」



「建纬广东法律服务平台」

### 建纬(深圳)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

深圳市福田区深南大道4011号港中旅大厦9楼

电话:0755 2266 1566 传真:0755 2266 1599

### 建纬(广州)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM GUANGZHOU OFFICE

广州市海珠区广州大道南788号广一电子商务产业园21号楼

电话:020 3195 5660

### 建纬(东莞)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM DONGGUAN OFFICE

东莞市南城街道宏六路国金大厦21楼2102室

电话:0769 2302 7526

[www.jianweishenzhen.com](http://www.jianweishenzhen.com)

上海 北京 深圳 昆明 武汉 长沙 杭州 天津 福州 南昌 南京 郑州 包头 西安 重庆 合肥  
乌鲁木齐 成都 太原 济南 东莞 广州 青岛 大连 西宁 海口 兰州 贵阳 南宁 银川 哈尔滨